Deutscher Bundestag **Drucksache 16/4900**
16. Wahlperiode 29. 03. 2007

Unterrichtung
durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung

Bericht des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung „Demographischer Wandel und nachhaltige Infrastrukturplanung“

Inhaltsverzeichnis

I. Grundlagen der Berichtspflicht

Der vorliegende Bericht des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung ist der erste in der 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages; deshalb werden unter I. (Grundlagen) und II. (Auftrag, Arbeitsweise und Organisationsform) noch einmal die Grundlagen und Arbeitsweisen des Beirates beschrieben.

Der Deutsche Bundestag hat in vorausgegangenen Legislaturperioden in mehreren Enquete-Kommissionen, wie zum Beispiel "Schutz des Menschen und der Umwelt“, „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“, „Demographischer Wandel“ sowie „Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung und Liberalisierung“ wichtige inhaltliche Grundlagen geschaffen, und Weichen für eine Institutionalisierung des Nachhaltigkeitsansatzes in der Politik gestellt. In der 15. Legislaturperiode wurde erstmals ein Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung eingerichtet.

Nicht zuletzt die Aktivitäten des Deutschen Bundestages führten dazu, dass die Bundesregierung im April 2002 unter dem Titel „Perspektiven für Deutschland“ die Nationale Strategie für Nachhaltige Entwicklung beschlossen hat. Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie beschreibt, in welche Richtung sich Deutschland entwickeln soll und welche Weichenstellungen dafür notwendig sind. Sie setzt Prioritäten für die nächsten Jahre, definiert konkrete Ziele und nennt Maßnahmen und Indikatoren, um die Idee der nachhaltigen Entwicklung in die Praxis umzusetzen.

II. Auftrag, Arbeitsweise und Organisationsform

Mit der Einsetzung des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung im Juni 2006 hat das Parlament seine aktive Rolle in der Debatte um Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit nochmals verstärkt.

Am 2. Juni 2006 fand die Konstituierende Sitzung des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung statt. Dem Beirat gehören – nach Fraktionen in alphabetischer Reihenfolge – folgende Abgeordnete als ordentliche Mitglieder an: Holger-Heinrich Haibach (CDU/CSU), Andreas Jung (CDU/CSU), Dr. Günter Krings (CDU/CSU), Dr. Andreas Scheuer (CDU/CSU), Christian Freiherr von Stetten (CDU/CSU), Marcus Weinberg (CDU/CSU), Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU), Ingrid Arndt-Brauer (SPD), Gabriele Groneberg (SPD), Ernst Kranz (SPD), Dr. Matthias Miersch (SPD), Wolfgang Spanier (SPD), Dr. Marlies Volkmer (SPD), Manfred Helmut Zöllmer (SPD), Patrick Döring (FDP), Michael Kauch (FDP), Eva Bulling-Schröter (DIE LINKE.), Lutz Heilmann (DIE LINKE.), Winfried Hermann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Dr. Gerhard Schick ((BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN).

Vorsitzender des Beirates ist der Abgeordnete Dr. Günter Krings, stellvertretende Vorsitzende ist die Abgeordnete Ingrid Arndt-Brauer.

Der Parlamentarische Beirat kann sich an der Beratung von Gesetzentwürfen und anderen Vorlagen gutachtlich beteiligen. Dem Beirat wurden folgende Aufgaben übertragen (siehe Bundestagsdrucksache 16/1131):

– parlamentarische Begleitung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, insbesondere Mitberatung bei der Festlegung und Konkretisierung von Zielen, Maßnahmen und Instrumenten sowie bei der Vernetzung wichtiger nachhaltigkeitsrelevanter Politikansätze, Entwicklung von Vorschlägen zur Fortentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie;

- der Beirat kann sich Schwerpunkte für eine eingehendere Beratung, die eine nachhaltige Entwicklung betreffen, wählen und dem jeweils federführenden Ausschuss des Deutschen Bundestages in Berichten und Empfehlungen zur Beratung vorlegen;
- parlamentarische Begleitung der auf Ebene der Bundesregierung geschaffenen Institutionen zur nachhaltigen Entwicklung (Staatssekretärsausschuss – „green cabinet“, Rat für Nachhaltige Entwicklung);
- Abgabe von Empfehlungen zu mittel- und langfristigen Planungen, die eine nachhaltige Entwicklung betreffen oder geeignet sind, die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung zu ergänzen;
- Kontaktpflege und Beratungen mit anderen Parlamenten, insbesondere in der Europäischen Union, zur Entwicklung gemeinsamer Positionen zur nachhaltigen Entwicklung;
- parlamentarische Begleitung der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie;
- Unterstützung der gesellschaftlichen Diskussion zur nachhaltigen Entwicklung, Wahrnehmung einer Scharnierfunktion für gesellschaftliche Gruppen.

Die Arbeit des Parlamentarischen Beirates ist darauf ausgerichtet, seine Beschlüsse nach Möglichkeit konsensual zu fassen. Nachhaltige Politik ist eine Querschnittsaufgabe. Ihre Empfehlungen beziehen sich auf mittel- und langfristige Planungen, die über die Dauer einer Legislaturperiode hinausgehen.

Nachhaltige Politik findet nicht nur im parlamentarischen Rahmen statt. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung beteiligt sich an der öffentlichen Diskussion zur nachhaltigen Entwicklung und pflegt den Austausch mit Vertretern der Zivilgesellschaft.

III. Demographischer Wandel und nachhaltige Infrastrukturplanung

Vorbemerkung

Bereits in seinem ersten Arbeitsbericht (Bundestagsdrucksache 15/5942) hat der Parlamentarische Beirat festgestellt, dass der demographische Wandel im Fortschrittsbericht der Bundesregierung zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie überwiegend im Bezug auf die sozialen Sicherungssysteme und den Arbeitsmarkt betrachtet wird, die Auswirkungen einer älter werdenden und regional unterschiedlich schrumpfenden Gesellschaft auf die künftige Infrastruktur hingegen zu wenig berücksichtigt werden.

Der Parlamentarische Beirat hat in der 16. Legislaturperiode dieses Thema wieder aufgenommen, und am 25. Oktober 2006 eine öffentliche Anhörung zum Thema „Demographie und Infrastruktur“ durchgeführt.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung stellt fest:

Technische und soziale Infrastrukturen sind eine wesentliche Voraussetzung für das gesellschaftliche Leben. Sie sind Grundlage für soziale Teilhabe und wirtschaftliche Entwicklung. Infrastruktur ist stets langfristig angelegt und erfordert deshalb eine vorausschauende Planung, die gleichzeitig soziale, ökonomische und ökologische Folgen abwägen muss.

Der demographische Wandel in Deutschland, gekennzeichnet durch ein höheres Durchschnittsalter, Bevölkerungsrückgang und -abwanderungen aus einzelnen Regionen, stellt veränderte Anforderungen an die Infrastruktursysteme. Darauf muss Politik angemessen reagieren und Infrastruktur nachhaltig gestalten. Vor diesem Hintergrund hat der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung, im Sinne seiner Zielstellung – über die Grenzen der Fachausschüsse hinweg die Langfristigkeit politischer Entscheidungen und ihre Auswirkungen auf künftige Generationen zu prüfen – eine Anhörung zum Thema „Demographie und Infrastruktur“ durchgeführt. Diese zielte darauf ab, die Handlungsfelder der Bundesregierung im Bereich der Infrastruktur auf deren Nachhaltigkeit unter Berücksichtigung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgen des demographischen Wandels zu untersuchen.

Hierbei wurde erneut deutlich, dass der demographische Wandel sich regional unterschiedlich entwickeln wird. Es wird ein Nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfungsregionen geben. Durch die überproportionale Abwanderungsrate junger Menschen sind in einigen Regionen Deutschlands, insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern die Folgen einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung schon heute deutlich spürbar. Städte und der ländliche Raum sind gleichermaßen betroffen.

Diese Entwicklungstendenzen ergeben unterschiedliche Problemstellungen, die lokal und regional angepasste und vor allen Dingen über klassische Ressortgrenzen hinweg vernetzte Lösungen erfordern, damit die bereits heute spürbaren Auswirkungen des demographischen Wandels nicht zur Verschärfung regionaler Disparitäten führen. Die beiden Berichte der Bundesregierung „Städtebaulicher Bericht 2004“ und „Raumordnungsbericht 2005“ zeigen, dass im Bereich der Infrastruktur bereits ein Umdenken von Bevölkerungswachstum auf Bevölkerungsabnahme erfolgt ist. Dennoch müssen die vorhandenen Programme und Modellvorhaben horizontal zwischen den Ressorts und auch vertikal zwischen Bund, Ländern und Kommunen noch stärker verknüpft und weiter entwickelt werden, damit in bereits jetzt oder künftig vom demographischen Wandel betroffenen Regionen Synergieeffekte genutzt und Wechselwirkungen in der Stadt-Land-Beziehung stärker in politische Maßnahmen einbezogen werden.

In Regionen mit stark abnehmender Bevölkerung wird es immer schwieriger und kostspieliger, Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge im bisherigen Maße bereitzustellen. Daraus ergibt sich die Gefahr einer negativen Entwicklungsspirale, die schon heute in vielen Regionen der neuen Bundesländer zu beobachten ist und zunehmend auch die alten Bundesländer treffen wird. Es stellt sich die Frage, wie man in Zeiten des demographischen Wandels öffentliche Infrastruktur gewährleistet und gleichzei-

tig neue Entwicklungsmöglichkeiten, die sich hieraus ergeben, ergriffen werden können.

Im Sinne einer nachhaltigen Infrastrukturpolitik sind für die unterschiedlichen Herausforderungen, die sich aus dem demographischen Wandel für die Städte und den ländlichen Raum ergeben, differenzierte Lösungsansätze zu finden. Es muss sichergestellt werden, dass alle Bereiche, in denen Handlungsbedarf besteht, in die bestehenden Programme und Modellvorhaben integriert sind. Dabei sind die gegenseitigen Wechselbeziehungen zu berücksichtigen und die Lösungen auf Nachhaltigkeit zu überprüfen. Wo dies noch nicht der Fall ist, sind die bestehenden Programme entsprechend zu korrigieren oder zu ergänzen. Darüber hinaus sollte überlegt werden, positive Beispiele und Ideen einer sozialen, ökonomischen und ökologischen Entwicklung zu fördern, wenn damit eine Vermeidung von Lasten für nachfolgende Generationen einhergeht.

Der Bericht konzentriert sich auf die technische, verkehrliche und bauliche Infrastruktur. Darüber hinaus müssen weitere Schritte unternommen werden, um soziale Infrastrukturen (z. B. Schulen, Kindergärten, Pflegeheime, Krankenhäuser, Rettungsdienste) in geeigneter Weise anzupassen, damit die öffentliche Daseinsvorsorge unter den veränderten Bedingungen des demographischen Wandels gewährleistet werden kann. Der Schwerpunkt dieses Berichts stellt keinerlei Wertung hinsichtlich der Bedeutung der sozialen Infrastruktur dar.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung empfiehlt der Bundesregierung:

1. die bundesseitigen Maßnahmen durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung unter Beteiligung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zu koordinieren. Das federführende Ministerium soll auch Moderator und Impulsgeber für den Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern, Ländern und Kommunen sein,

2. zu prüfen, in wie weit künftig neue öffentliche oder mit öffentlichen Mitteln geförderte Vorhaben im Bereich der Infrastruktur bereits im Vorfeld auf ihre Demographiefestigkeit und nachhaltige Wirkung hin überprüft werden können, damit bereits absehbare spätere Anpassungsmaßnahmen vermieden werden können. Bei der Planung sollten – nach dem Vorbild des Modells zur Infrastrukturkostenrechnung des BBR – Kosten und Nutzen bilanziert werden, die in Gegenwart und Zukunft für die tatsächliche Inanspruchnahme bzw. Bereitstellung von Infrastrukturleistungen entstehen. Infrastrukturvorhaben, die absehbar nicht ausgelastet sein werden und nicht Teil eines regional abgestimmten demographiewirksamen Entwicklungsplanes sind, müssen in ihrer Planung dem tatsächlichen Bedarf angepasst werden,

Stadt- und Raumentwicklung

3. im Rahmen der Evaluation des Programms „Stadtumbau Ost“ zu berücksichtigen,
   – dass nicht nur die betroffenen Kommunen für sich alleine, sondern die Wirkungen des Programms auch im regionalen Zusammenhang betrachtet und bewertet werden,
   – dass bei der Weiterentwicklung des Programms „Stadtumbau Ost“ ein Ansatz verfolgt wird, der stärker interkommunale Kooperationen und regionale Entwicklungskonzepte fördert,
   – dass im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ stärker als bisher auf Bauen im Bestand und die stadtökologische Aufwertung gesetzt wird,
   – dass in das Programm „Stadtumbau Ost“ die Entwicklung der technischen Infrastruktur zwingend eingebunden wird, mit dem Ziel, die Kosten für die verbliebenen Bewohner möglichst gering zu halten,

   sowie sich dafür einzusetzen,
   – dass bei der Fördermittelvergabe der EU zukünftig stärker die Zusammenarbeit und nicht der Verdrängungswettbewerb zwischen den Kommunen gefördert wird,

4. das Programm „Soziale Stadt“ so auszugestalten, dass verstärkt auch Aufgaben und Anforderungen, die sich aus dem demographischen Wandel ergeben, erfüllt werden können,

5. in Anbetracht der Koexistenz von Leerstand und Neubaugebieten innerhalb einer Kommune bzw. zunehmender Suburbanität bei leerer werdenden Innenstädten z. B. eine öffentliche Förderung zur Umnutzung (Bedingung: Multifunktionalität) leer stehender bzw. von Leerstand bedrohter Gebäude zu prüfen (z. B. durch ein Programm in Kombination oder nach dem Vorbild des Kfw-CO_2-Gebäudesanierungsprogramms). So kann einem zu erwartenden steigenden Leerstand und damit finanziellen Belastung für die öffentliche Hand begegnet und eine Reduzierung der täglichen Flächenneuversiegelung erreicht werden,

6. bei der Vergabe von Fördermitteln an Kommunen die Region verstärkt mit einzubinden, damit interkommunale Konkurrenz nicht zu kontraproduktiven Investitionen führt (z. B. Ausbau von Schulen in benachbarten Kommunen oder Ausweisung von Neubau- und Gewerbegebieten trotz vorhandenem oder absehbarem Leerstand in der eigenen oder Nachbarkommune),

7. sich auf europäischer Ebene für Vergaberegelungen einzusetzen, die einen fairen Wettbewerb um Kooperationen bzw. Konzessionen ermöglichen und so die Hürden für kommunale Kooperationen abbauen. Derzeit besteht nach europäischem Recht eine Ausschreibungspflicht, wenn eine Kommune Dienstleistung per Direktvergabe an das kommunale Dienstleistungsunternehmen einer Nachbarkommune vergeben möchte. Dadurch werden letztlich interkommunale Kooperationen unterbunden, weil Kommunen nicht bereit sind, diese Dienstleitungen

öffentlich auszuschreiben. Hier muss ein Ausgleich zwischen der Notwendigkeit eines fairen Wettbewerbs und dem allgemeinen Interesse an kommunalen Kooperationen gefunden werden,

8. zu prüfen, in wie weit flexible Angebotsformen unterstützt werden können, um die öffentliche Daseinsvorsorge in sehr dünn besiedelten Räumen aufrecht zu erhalten, durch z. B. Erleichterung von rechtlichen Vorschriften, finanzielle Unterstützung für Modellprojekte (z. B. Hol-/Bringdienste),

Mobilität

9. die Entwicklung von flexiblen Zukunftsmodellen für den Öffentlichen Personennahverkehr wie Ruf- und Bürgerbusse und Anrufsammeltaxis als Teil der Daseinsvorsorge zu fördern, um Mobilität insbesondere auch im ländlichen Raum zu gewährleisten. Es ist der Umstand zu berücksichtigen, dass in dünn besiedelten Gebieten viele Menschen auf den Individualverkehr angewiesen sein werden und dieser daher bezahlbar bleiben muss,

10. in diesem Zusammenhang und in Anbetracht des Klimaberichtes 2007 der Vereinten Nationen zu prüfen, welche Maßnahmen zur Reduzierung des CO_2-Ausstoßes und anderer Schadstoffe im Verkehr über das bestehende Maß hinaus getroffen werden können und was getan werden muss, um deren Umsetzung zu fördern. Dabei ist der Einsatz von neuen nachhaltigen Technologien, wie z. B. von Biokraftstoffen aus nachhaltigem Anbau und umweltfreundlichen Antrieben im Öffentlichen Personennahverkehr zu prüfen,

11. der Bund sollte bei seinen Beschaffungen eine Vorbildfunktion übernehmen,

12. angesichts eines steigenden Anteils älterer Menschen in der Gesellschaft den Verkehr so zu gestalten, dass Ältere so weit wie möglich ohne Hilfe ihren Mobilitätsbedürfnissen nachkommen können (z. B. Ampelschaltungen für Fußgänger),

13. zu prüfen, wo die Barrierefreiheit im öffentlichen Personenverkehr durch eine bessere Bedienfreundlichkeit (z. B. in Folge bundeseinheitlicher Standards) ausgeweitet werden kann,

Technische Infrastruktur (Leitungsinfrastruktur)

14. den Einsatz von dezentralen Systemen und alternativen Technologien zu prüfen als Optionen für Energie-, Wasserver- und Abwasserentsorgung, weil sie angesichts zunehmender Entsiedelung ländlicher Räume rentabler sein könnten,

15. zu prüfen, in wie weit die Abschreibungsbedingungen für technische Infrastruktur an die reale Nutzungsdauer angepasst werden müssen, um den Anreiz für vorzeitige und unnötige Ersatzinvestitionen zu senken,

16. den flächendeckenden Ausbau einer modernen Kommunikationstechnik zu fördern, damit insbesondere im ländlichen Raum die Voraussetzungen zur Schaffung moderner Arbeitsplätze (z. B. Telearbeit) und die Möglichkeit gesellschaftlicher Teilhabe (z. B. für ältere Menschen) verbessert werden.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat positiv zur Kenntnis genommen, dass die Anregung aus seiner Stellungnahme zum Fortschrittsbericht 2004 der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 15/5399), das Handlungsfeld Demographie und Infrastruktur stärker in der Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie zu berücksichtigen, von der Bundesregierung im „Wegweiser Nachhaltigkeit 2005“ beachtet und als Schwerpunkt „Siedlung und Verkehr – Regionen im demographischen Wandel“ aufgenommen wurde. Der Beirat fordert die Bundesregierung auf, die in diesem Bericht aufgeführten Empfehlungen zur Gestaltung des demographischen Wandels im Bereich der technischen, verkehrlichen und baulichen Infrastruktur im Fortschrittsbericht 2008 zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie im Rahmen des geplanten Schwerpunktes „Chancen des demographischen Wandels“ zu berücksichtigen.

Dr. Günter Krings, MdB
Vorsitzender

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 340, Telefax (02 21) 97 66 344
ISSN 0722-8333